



Göteborg University  
Department of Political Science

# NEJ TACK! DET ÄR FULLT

Idéanalys av EU:s migrationspolitik runt utvidgningen år 2004

Magisteruppsats i Statsvetenskap  
VT-10

Författare: Linda Johansson  
Handledare: Andreas Johansson Heinö  
Ord: 12 421

## Abstract

Under åren har den Europeiska unionen kommit att bli en av de största aktörerna på den globala arenan. Att expandera EU och framförallt välkomma allt fler länder har varit en av de viktigaste prioriteringarna men har samtidigt lett till att sammansättningen förändrats. År 2004 var ett historiskt årtal och kommer för alla framtid varit inpräntat i unionens historia då man för första gången välkomnade länder från Central- och Östeuropa till unionen. De nya medlemsländerna bidrog till att diskussionen om huruvida migrationspolitiken nu skulle ta form intensifierades. Samtliga länder ställde sig positiva till ett gemensamt regelverk som hade som uppgift att förenkla och sammanställa de nuvarande reglerna vilka var både vagt formulerade och avvikande beroende på vilket land de kom ifrån. Debatterna i plenum va under denna period fokuserade på hur man skulle hantera migrationsströmmarna från de nya länderna och dessa idéer är fokus för denna uppsats. Utifrån en idécentrerad studie är målet med uppsatsen att lyfta de idéer som var bärande för unionens migrationspolicy vid åren kring utvidgningen 2004. I denna deskriptiva uppsats är nationalidentitetsteorin grunden för att förklara hur vissa länder antingen fokuserar på unionens bästa eller främst ser till den egna nationens bästa. Genom studier om idéer rörande migrationspolitik se tydliga mönster på den utvecklingen som idag sker inom EU, exempelvis de nationalistiska partiernas uppsving, ojämnligheter i ett överstatligt organ som EU samt migrationspolitikens påverkan på såväl demokratisering, säkerhet och rättvisa.

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. INLEDNING	s.4
1.1 Syfte	s.7
1.2 Frågeställning	s.8
2. HISTORIK	s.8
2.1 Migrationsregelverk	s.9
3. TEORI	s.10
3.1 Tidigare teorier	s.10
3.2 Tidigare forskning	s.11
3.3 Teoretisk utgångspunkt	s.13
4. METOD	s.15
4.1 Material	s.17
4.2 Avgränsningar	s.18
4.3 Debatter	s.19
4.4 Haagprogrammet	s.21
5. ANALYS	s.24
5.1 EU som problemlösande institution	s.24
5.2 EU som post-nationell gemsam värdegrund	s.29
5.3 Sammanfattning av de två dimensionerna	s.33
6. RESULTAT	s.34
7. DISKUSSION	s.36
8. REFERENSER	s.38

## 1. Inledning

Förgrundsgestalten till den europeiska unionen dateras från Andra världskrigets slut då Kol- och stålgemenskapen bildades 1952. Ett av de primära målen var att Europa aldrig mer skulle hamna i krig vilket skulle säkerställas genom en ökad samverkan mellan de sex länder som bildade fundamentet för det vi idag benämner EU. Integration och utökning av unionens medlemsländer har alltid stått högt på agendan, något som också eskalerade under 80- och 90-talet då ett flertal västeuropeiska länder anslöt. Varje nytt medlemsland är ytterligare en försäkran om att unionen håller på att ta plats som en av de viktigaste aktörerna på den internationella politiska arenan då man genom sin ökade storlek får allt mer inflytande.<sup>1</sup>

År 2004 skedde en signifikant historisk händelse då tio nya medlemsländer ingick i den europeiska unionen. Av dessa var åtta stycken från Öst- och Centraleuropa och tre år senare hade ytterligare två länder från regionen anslutit sig.<sup>2</sup> År 2004 var inte enbart det år flest nya medlemsländer tillkom utan också startskottet för integrationen från Östeuropa.<sup>3</sup> Förutom en väsentligt större union blev samtidigt sammansättning av länder mer diversifierad än tidigare. Länderna som anslöt unionen efter 2004 kallas ofta de ”nya medlemsländerna” och har förutom inträdesdatumet även en viktig historik gemensamt på grund av det postkommunistiska arvet. Tidigare medlemsländer i unionen är antingen kallade de gamla medlemsländerna eller EU15.<sup>4</sup>

De nya medlemsländerna har inneburit positiva fördelar för unionen i form av ökad marknad, större investeringsmöjligheter och ökad tillgång till arbetskraft. Dock har unionen varit minst lika viktig för de postkommunistiska ländernas utveckling. Både den samhällsliga utvecklingen och den ekonomiska tillväxten har ökat samt bidragit till uppbyggnaden av välfärdsystem i dessa länder. Även om de nya medlemsländerna har sett en stark ökning av tillväxt och utveckling är klyftorna länderna emellan fortfarande omfattande. Detta har lett till en betydande invandring inte minst från öst till väst.<sup>5</sup> Samma år som den första utvidgningen av unionen enades medlemsländerna om en gemensam strategi för migrations- och asylpolitiken. Målet var främst att skapa ett gemensamt ramverk gällande dessa frågor men att skydda gränserna och minska den illegala invandringen stod högt upp på agendan då problem med dessa faktorer blivit allt mer framträdande. Utvecklingen berodde till stor del på den förvirring som var rådande mellan medlemsländerna då samtliga hade olika definition på

---

<sup>1</sup> EU-upplysningen

<sup>2</sup> Länderna är Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Tjeckien, Ungern

<sup>3</sup> EU-upplysningen

<sup>4</sup> Eurostat Yearbook 2009, s.163-ff

<sup>5</sup> Eurostat Yearbook 2009, s.163-ff

migrationspolitik samt olika regelverk. Den gemensamma definition som medlemsländerna antagit berör områden som ska reglera invandring, både inom och utanför unionen, människors hälsa och säkerhet, bekämpning av illegal invandring och ett utförligare gränskontrollsystem där asylsökande får tydligare regler att förhålla sig till, som gäller över samtliga medlemsländer. Dessutom har kvinnor och ensamkommande flyktingbarn tillskrivits större observans då problem med framförallt den sistnämnda kategorin ökar i omfattning.<sup>6</sup>

Beträffande ländernas förklaring av migrationspolitik kan denna sägas vara minst sagt varierande och även om man från EU hävdar att man har en gemensam syn på migrationspolitiken har de enskilda medlemsländerna fortfarande rätt att individuellt utforma sina egna tolkningar av regelverket. Exempel på detta är bland annat utvecklingen som skedde efter 2004 när den första utvidgningen ägt rum. Tre länder valde då att omedelbart öppna sina gränser för arbetskraftsinvandring, dessa var Irland, Storbritannien och Sverige. 2006 följde åtta andra länder<sup>7</sup>. Efter denna progression och efter utvidgningen 2007 där Bulgarien och Rumänien tillkom som nya medlemsländer valde ytterligare nio länder att öppna gränserna för de nya medlemmarna.<sup>8</sup> Enligt kommissionen har migrationsflödet mellan EU8 och EU15 varit relativt anspråkslöst vilket på grund av stora problem bidragit till en ojämn fördelning av den invandrande befolkningen. Vissa EU15 länder har upplevt en stor ökning av invandrare medan andra inte har märkt någon större skillnad efter 2004. De länder som har varit med om den största ökningen av invandrad arbetskraft är Irland, Storbritannien och Österrike. År 2006 var Litauen, enligt Världsbanken det land med flest emigranter, 3,3 procent av befolkningen, följt av Lettland, Slovakien och Polen. Majoriteten av de som valde att emigrera var medel- eller högutbildade.<sup>9</sup>

Det största problemet med EU:s migrationspolitik är dels avsaknaden av ett fungerande regelverk, samt den ojämna ström av flyktingar till och från vissa regioner (öst till väst) och länder, exempelvis Storbritannien som är ett av de mest populära länderna för flyktingar och asylsökande. Detta har bidragit till att migrationsproblematiken flyttat högt upp på den politiska dagordningen vilket beror på flera olika aspekter däribland det demografiska underskottet och den ökade illegala invandringen vilka båda på kort och lång sikt påverkar hela unionen politiskt, ekonomiskt och socialt.<sup>10</sup> Det inomvetenskapliga problemet är

---

<sup>6</sup> KOM (2005) 389

<sup>7</sup> Grekland, Finland, Frankrike, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Portugal och Spanien

<sup>8</sup> Cypern, Estland, Finland, Lettland, Litauen, Polen, Tjeckien, Slovakien, Slovenien och Sverige. De medlemsländer som anslöt 2004 från Öst- och Centraleuropa var Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern

<sup>9</sup> Migration in an enlarged EU: A challenging solution (2009) s.11-ff

<sup>10</sup> Weiner, Myron. (2001) s.10

intressant även utifrån det mer utomvetenskapliga hållet men samtidigt även på andra plan där resultatet av hårdare restriktioner och en alla strängare migrationspolitik reser frågan om graden av demokrati, likabehandling och utanförskap. Dessutom har man i flera europeiska länder sett ett ökat inflytande av högernationalistiska inslag vilket kan ses som ett motangrepp mot den ökade integrering som eftersträvas inom unionen.<sup>11</sup>

Migrationspolitik korrelerar också med frågan om befolkningssammansättning och speciellt på grund av den utsatta roll många av Europas länder befinner sig i. Minskat barnafödande bidrar till sociopolitiska faktorer exempelvis svårigheten att försörja en åldrande befolkning och minskat välstånd. Dessutom har de flesta europeiska länderna genomgått en samhällsförändring som lett till allt fler skilsmässor och en allt högre utbildningsnivå där framförallt kvinnors roll förändrats drastiskt.<sup>12</sup> Utveckling drabbar även de postkommunistiska länderna i allt högre grad vilket gör dem till en intressant analysenhet för denna uppsats då de trots landspecifika skillnader ändå har vissa gemensamma drag som främst uppstått på grund av historiska likheter. Det politiska klimatet gällande migrationspolitik har i och med utvidgningen förändrats och med det även synen på fundamentala byggstenar inom unionen, exempelvis fri rörlighet och lika rättigheter för samtliga medborgare. Samma år som inträdandet 2004 antog EU det så kallade Haagprogrammet som syftar till att stärka frihet, säkerhet och rättvisa inom unionen. Programmet bygger till stor del på aspekter rörande migrationspolitiken inom unionen och är ett av de ramverk som samtliga medlemsländer förbundit sig att arbeta utefter.

Då ämnet migrationspolitik innefattar en mängd olika aspekter som framförallt tar avstamp i synen demokrati och människors lika värde leder det också till uppkomsten av frågor rörande regelverk, rättvisa och moraletiska aspekter. Något som gör ämnet i sig såväl dynamiskt då det ständigt förändras men även komplext i sin utformning och bredd. För att kunna analysera migrationspolitik inom unionen är prioriteringen för denna uppsats att undersöka de idéer som framkommit under debatter i plenum vid tiden för utvidgningen 2004. Framförallt genom att undersöka hur debatten påverkades av de nya medlemsländernas inträdande rörande den gemensamma migrationspolitiken. Detta gör att uppsatsen kommer att genomsyras av en kvalitativ undersökning där olika idealtyper kommer att användas som verktyg och EU kommer spela rollen både som en problemlösande institution men även en mer gemenskapsorienterad sammansättning med rättigheter i fokus. Genom att lyfta fram idéer

---

<sup>11</sup> Weiner, Myron. (2001) s.10

<sup>12</sup> Demeny Paul, s.4, 22

som främst uppdagats i plenum är förhoppningen att uppsatsen ska belysa vad som sker i debatterna och vad som ger upphov till de dokument som sedan reglerar EU:s migrationspolitik. Då debatter sällan hamnar i fokus till förmån för officiella dokument exempelvis KOM-dokument vilka ofta är enklare att båda få tag i och läsa är det en intressant vinkel som ger uppsatsen en annorlunda utgångspunkt samt bidrar till ett ytterligare synsätt på migrationspolitik. Genom ett detta synsätt är målet att kunna bidra till ytterligare kunskap och framförallt en kunskap som är mer inriktad på den kvalitativa forskningen och dess utmaningar. Detta reser samtidigt en intressant frågeställning beroende på hur man ser på EU:s roll som institution. Hur mycket påverkar den synen då man undersöker de utmärkande idéer som framkommit i migrationspolitiken gällande de postkommunistiska länderna och vilka signifikanta idéer är det som uppkommit?

### **1.1 Syfte**

Uppsatsens syfte blir att utifrån två olika idealtyper studera de idéer som lyfts fram gällande EU:s invandringspolitik gentemot de postkommunistiska länderna kring tiden för utvidgningen. Vilka idéer fokuserades på och framförallt vari låg problematiken för medlemsländerna under tiden för utvidgningen.? Idealtyperna hämtas från Helen Sjursen som arbetar som forskare i Europakunskap vid Köpenhamns Universitet som under flera år arbetat med EU och dess medlemsländer samt skrivit en mängd böcker i ämnet. I fokus för uppsatsen är de postkommunistiska länderna då de år 2004 anslöt till den europeiska unionen och därmed förändrade det politiska klimatet. Genom att undersöka debatter från Europaparlamentet, Haagprogrammet och forskningsartiklar i ämnet är målet att med hjälp av idéanalytiska verktyg och idealtyper klassificera olika typer av idéer. Förhoppningen är att uppsatsen kan belysa de postkommunistiska ländernas påverkan på migrationspolitiken och de idéer som varit bärande vid den historiska utvidgningen av den europeiska unionen.

Teorin som kommer användas är en tolkning av olika teoretiska anspråk som forskaren Eytan Meyers från The Hebrew University of Jerusalem valt att kalla nationalidentitetsteorin.<sup>13</sup> Vilken bygger på att olika länder genom sina speciefika historiska upplevelser därigenom formar sin egen syn på migrationspolitik. Detta kan verka som en förklarande faktor och bidra till förståelsen om varför olika länder handlar på ett visst sätt och hur detta påverkar debatterna i plenum. Genom att belysa dessa idéer är tanken att förståelsen för diversjonen och omfattningen av dessa idéer ska öka. Detta gör att uppsatsen i första hand

---

<sup>13</sup> Eytan Meyers s.1245, 1251-ff

är tänkt som en deskriptiv uppsats där målet är att beskriva och till viss del förklara olika idéer som förekommer i EU:s migrationspolitik. Detta gör att normativa anspråk ej kommer att göras vilket också innebär att tolkningar och ställningstagande till dessa idéer inte kommer vara av relevans för denna uppsats.<sup>14</sup>

## 1.2 Frågeställning

- *Vilka var essentiella idéer som präglade debatten i plenum vid tiden för utvidgningen 2004 beträffande EU:s gemensamma migrationspolicy gällande de postkommunistiska länderna?*

## 2. Historik

De postkommunistiska länderna har en särskild position beträffande demografi och migrationsflöden inom unionen och allt sedan 1990- talet har tre viktiga förändringar skett:

1. Långsiktig befolkningsförflyttning till Väst
2. Få återvändande
3. Stor andel migration länderna emellan

Fram till Sovjetunionens fall utgjorde de postkommunistiska länderna en relativ homogen grupp med kännetecken som exempelvis, statlig suveränitet, rural befolkning, jordbruksbaserat, låga löner och ojämn tillväxt länderna emellan. De länder som ansåg leda utvecklingen var Tjeckien, Ungern, Polen, Slovenien och Slovakien, medan länderna som halkade efter främst utgjordes av Bulgarien och Rumänien. Förändringen efter järnridåns fall från det socialistiska samhället till marknadsekonomi resulterade i hög arbetslöshet och eftersom sociala skyddsnät inte var etablerade valde många att migrera till väst.<sup>15</sup>

Efter 1990- talet skedde förändringar som resulterade i stora skillnader i såväl politiska som socioekonomiska aspekter vilket ledde till en diversifierad migrationsutveckling. Den gemensamma nämnaren var fortfarande till visso hög mobilitet men ett flertal länder visade sig vara undantag till regeln exempelvis Estland, Lettland, Tjeckien, Ungern och Slovakien. Det finns tre tydliga distinktioner som skiljer länderna åt beträffande migration. För det första, de länder som har ett litet utflöde av människor och samtidigt starkt inflöde, exempelvis Tjeckien. Vilket gör Tjeckien mer eller mindre unik då det är få postkommunistiska länder som har ett utflöde av migranter nära noll. För det andra finns det länder som har hög

---

<sup>14</sup> Ludvig Beckman, s.14

<sup>15</sup> Paweł Kaczmarczyk and Marek Okólski, s.5-ff



emmigration men relativt stark immigration, exempel på detta är Polen. Den tredje varianten är länder som har hög utvandring och låg invandring, som exempelvis Rumänien.<sup>16</sup>

Så samtidigt som det finns tydliga skillnader länderna emellan delar de samma historiska nedslag, dels kollapsen av Sovjetunionen och dels inträdandet i den Europeiska unionen 2004. Dock räknas fortfarande en stor majoritet av dessa länder som transferrländer, främst för migranter från Asien och Afrika då människor från de regionerna främst vill bosätta sig i ”de gamla europeiska länderna” men mellanlandar i de nya medlemsländerna då detta oftare kan vara en enklare väg in i Europa.<sup>17</sup>

## 2.1 Migrationsregelverk

Gemensamt för de nya medlemsländer är de så kallade *transitional rules* vilket innebär att landet två år efter inträdandet kan ansöka om att införa nationella regler för arbetsmarknaden i det egna landet. I slutet av andra året kan medlemslandet antingen fortsätta att applicera dessa regler för ytterligare en treårsperiod eller implementera unionens regler, *community rules* vilket gör att landet ansluter sig till regeln om fri rörlighet på arbetsmarknaden inom unionen. Efter fem år införs vanligtvis *community rules* oavsett tidigare system, samtidigt som det fortfarande är möjligt för varje enskilt medlemsland att ansöka om en förlängning av *transitional rules*. Friheten att låta nationerna själva välja vilket system de vill använda sig av bör ses som en progressiv utveckling då tidigare medlemsländer haft mycket längre transitionsperioder.<sup>18</sup>

Denna frihet appliceras även på det redan etablerade medlemsländerna som också har en valmöjlighet att anpassa reglerna för det specifika landet. Tyskland och Österrike deklarerade efter utvidgningen att de skulle inta en relativt strikt policy mot arbetsmigration från de nya medlemsländerna. Danmark, Irland, Nederländerna, Storbritannien och Sverige valde att inte föra en speciell policy gentemot de nya medlemsländerna samtidigt som Grekland, Italien, Portugal och Spanien inte hade en klar strategi över hur man skulle hantera frågan. Även om målet var att få majoriteten av länderna att öppna gränserna blev resultatet i slutändan en mer restriktiv hållning gentemot de postkommunistiska länderna.

Det finns fyra olika policys som de gamla medlemsländerna i huvudsak ansluter sig till:

1. Familjeåterförening är det starkast skälet till godkännande av invandring. Samma regler som gäller för icke-medlemsländer gäller även för de postkommunistiska

---

<sup>16</sup> Paweł Kaczmarczyk and Marek Okólski, s.14.ff

<sup>17</sup> Paweł Kaczmarczyk and Marek Okólski, s.20

<sup>18</sup> Boeri & Brücker s.636-f

- länderna. Arbetstillstånd utfärdas sällan. Länder som använder denna metod är Belgien, Grekland, Finland, Frankrike Luxemburg, Tyskland, och Spanien
2. Liknande den första punkten men öppnar upp för arbetskraftsinvandring. Länder som använder detta tillvägagångssätt är Italien, Nederländerna, Portugal och Österrike.
  3. Tillåter invandring men särskilda skäl krävs för att få tillgång till arbetsmarknaden. Socialförsäkringssystemet är begränsat för nyanlända invandrare och kan dras in vid arbetslöshet.
  4. Sverige, som enda land nyttjar *community* regeln alltså fri arbetsrörlighet för samtliga invånare inom unionen.<sup>19</sup>

*“Member states are, however, allowed to protect themselves against ‘welfare shopping’, by restricting immigration from other EU countries if migrants cannot prove that they are able to finance their living out of work or wealth.”<sup>20</sup>*

Självförsörjning är helt klart ett av kraven för att likställa invandrare med invånarna i EU-länderna. Men majoriteten av de som väljer att flytta från hemlandet till ett nytt medlemsland är ofta lågutbildade och i behov av den trygghet som socialförsäkring ofta innebär. Samtidigt är chansen att de förblir arbetslösa i ankomstlandet dubbelt så stor som för landets medborgare.<sup>21</sup>

Vi utvidgningen av unionen är det vanligt att EU kategoriserar ansökarländerna i tre olika grupper. Första kategorin består av de länder som mer eller mindre är redo att ansluta men som har vissa, ofta tekniska tillkortakommande att lösa. Den andra kategorin består av länder som behöver öka takten och/eller sina ansträngningar för att faktiskt bli antagen till unionen. Den tredje och sista kategorin tillhör de länder som har allvarliga problem som måste lösas innan landet kan bli medlemsland. Ofta behöver dessa länder dessutom omedelbart åtgärda vissa aspekter som inte anses vara tillfredsställda av unionen.<sup>22</sup>

### **3. Teori**

#### **3.1 Tidigare teorier**

Migrationsteorier är inget nytt fenomen men något som förändrats relativt mycket över tid. På 1960-talet var humankapital på agendan och ålder var den avgörande faktorn som bedömdes

---

<sup>19</sup> Boeri & Brücker s.638

<sup>20</sup> Boeri & Brücher s.647

<sup>21</sup> Boeri & Brücher s.652

<sup>22</sup> KOM(2003)675

ha en enorm vikt för den tidens undersökningar. På 1970-talet fokuserade man mest på ekonomiska faktorer och regionala skillnader. Inkomst, arbetslöshet och välstånd var viktiga hörnstenar. Senare delen av detta årtionde och in på 1980-talet började sociala faktorer implementeras allt tydligare och exempelvis utbildningsgrad fick en allt större betydelse. På 1990-talet höjdes frågan om länder med väl fungerande välfärdssystem var mer attraktiva för invandrare. Enligt Borjas, en forskare som låg i framkant gällande ämnet, valde ofta lågutbildade individer länder med väl fungerande välfärdssystem.<sup>23</sup> Dagens forskning inom ämnet rör sig mer kring andra motiv. Sociala förhållanden, miljö och privat egendom är naturligtvis inte oviktigt men prioriteringen har skiftat i förmån för faktorer som förbättrad arbetssituation, ökad inkomstnivå och bättre arbetsförhållanden. Den moderna forskningen visar ingen stöd för att välfärdssystem och socialförsäkring skulle vara en avgörande faktor. Slutsatsen man kan dra är att ekonomiska aspekter är mycket viktigare för dagens invandrare än tidigare, speciellt för invånarna i de nya medlemsländerna som ser ökade möjligheter till såväl bättre inkomst, arbetsförhållande och arbetssituation i de gamla medlemsländerna.<sup>24</sup>

Stor del av forskningen kretsar dessutom kring huruvida enskilda länder ska resonera kring migrationspolitik, både nationellt men även inom ramen för EU samarbetet. De länder som främst är i fokus är Polen, Tyskland och Tjeckien som alla har specifika egenskaper som gör att dem mer eller mindre unika. Mer om detta i senare kapitel.

### **3.2 Tidigare forskning**

Den europeiska unionen är sannerligen intressant för den akademiska forskningen, till stor del beroende på dess unika sammansättning av nationalstater som valt att gå samman vilket gör EU till en mäktig aktör på flera sätt. För det första är man ur ett maktperspektiv en konkurrent till andra starka aktörer exempelvis USA och Kina. För det andra består unionen av en stor befolkning på cirka 500 miljoner människor. För det tredje bidrar denna position till stora ekonomiska möjligheter både inom och utanför unionen.<sup>25</sup> När det kommer till utvidgningen 2004 och de postkommunistiska länderna är dessa en intressant grupp att studera då de förutom liknande förutsättningar baserat på deras postkommunistiska arv samtidigt utgör de länder som också räknas till EU:s fattigaste. Just fattigdom är en av de viktigaste orsakerna till varför människor väljer att migrera vilket gör att de Öst- och Centraleuropeiska länderna ofta utmärker sig i detta avseende.

---

<sup>23</sup> Migration in an enlarged EU: A challenging solution (2009)s. 12.f

<sup>24</sup> Migration in an enlarged EU: A challenging solution (2009)s. 13

<sup>25</sup> Sjursen, s.47

Den forskning som sammankopplar de nya medlemsländerna och migration är relativt omfattande och behandlar såväl fallstudier av enskilda länder, komparativa jämförelser och samtliga länder. Den fundamentala frågan om varför unionen skulle expandera överhuvudtaget är en av kärnfrågorna som bland annat Sjursen skrivit om. Både utifrån ett politiskt perspektiv där demokrati är en nyckelfaktor och EU problematiseras som en odefinierbar såväl som ojämförbar institution men även utifrån olika idealtyper. Något som denna uppsats tar avstamp i.<sup>26</sup> En annan betydande del av tidigare forskning utreder huruvida unionsskapandet och framförallt gemenskapen ska utformas och vilka aspekter som förhindrar eller förbättrar samarbetet länderna emellan. Denna dimension är elementär då samarbete och framförallt viljan att samarbeta till stor del påverkar hur länderna ser på migration, invandring och gränsdragning av unionen.<sup>27</sup>

Integrationen inom den europeiska unionen brottas med olika problem vilka utgör basen för en omfattande forskning. En forskare inom detta område är Jacob Westberg som studerar huruvida den europeiska institutionaliseringen kan verka som mål för att integrera fler länder inom unionen. Hur kan EU som institution hantera den allt större samling länder som vill ansluta sig och hur ska man komma till rätta med motsättningarna som sprider sig mot en allt mer omfattande integration. För att undersöka dessa frågor har Westberg skapat en teoretisk modell bestående av ”två generationer”, den första och den andra generationen. Den första dateras till tiden mellan 1940-1960 medan den andra generationen beräknas från 1960 till nutid. Denna modell visar vägen från den initiala anledningen till unionsskapandet, samarbetet och viljan att Europa aldrig mer skulle kriga till dagens problem och hur ett framtida samarbete länderna emellan ska se ut.<sup>28</sup>

En annan framstående forskare är Anneli Albi verksam vid Cambridge University som skrivit boken *EU enlargement and the constitutions of Central and Eastern Europe*. Bokens huvudsakliga frågeställningar rör sig kring suveränitet och hur mycket de nya länderna från Öst- och Centraleuropa behöver förändras för att ingå i unionen. Ifrågasättandet av EU samt hur nationer kan behålla sin identitet samtidigt som de ingår i ett större sammanhang som EU kartläggs samtidigt som den europeiska konstitutionen är i fokus.<sup>29</sup> Något som är intressant då det kommer till regelverk, de etablerade medlemsländernas olika attityder gentemot de nya medlemsländerna och skillnader hur man behandlar såväl länder som individer inom unionen.

---

<sup>26</sup> Sjursen s.19

<sup>27</sup> Sjursen s.56

<sup>28</sup> Westberg, J. (2006)

<sup>29</sup> Albi, A. (2005)

Ytterligare en approach som förekommer inom forskningen på området är den historiska, som utreder hur relationer länderna emellan och framförallt mellan nationer och EU förändrats över tid. De central- och östeuropeiska länderna upplevde efter 1989 en omvälvande förändring i och med murens fall. John O'Brennan menar att en liknande förändring ägde rum vid ett tidigt skede under utvidgningsprocessen som innebar att länderna återigen fick kämpa för att passa in i unionen. O'Brennan är statsvetare och arbetar vid National University of Ireland, Maynooth. Han är dessutom en omskriven forskare som ansvarar för forskningen av europastudier där han specialiserat sig på utvidgningen av länderna från Central- och Östeuropa.<sup>30</sup> Just den historiska aspekten som O'Brennan presenterar är vital gällande migrationsfrågor men också utvidgningen i sig eftersom de skillnader som numera är en del av unionens samtidigt härstammar från tidigare upplevelser. Genom att förstå och utvecklas utifrån dessa blir det enklare att undersöka vilka problem som kan uppstå och hur man konkreta kan bearbeta dem.

För att sammanfatta de viktigaste begreppen inom rådande forskning på området finns det tre tydliga klassificeringar. Den första utmanar korrelationen mellan rationalitet och etiska ställningstaganden vilket är mycket aktuellt i dagens EU som både brottas med nationalistiska partier på frammarsch samt ekonomiska kriser där ländernas samarbetsvilja sätts på prov. Den andra behandlar frågan om säkerhet och betydelsen av geografisk närhet vilket är ett ständigt återkommande inslag från medlemsländer och vissa partier inom unionen som strävar efter en hårdare reglering rörande invandringspolitiken. Inom denna aspekt innerymms även EURODAC, som varit omdiskuterat då systemet bygger på fingeravstrycks kontroll av samtliga medborgare inom unionen. Den tredje ifrågasätter hur man i en union med fri rörlighet kan se migration och invandrare som en positiv drivkraft och istället för att problematisera detta se vilka möjligheter som erbjuds och ge länderna och EU ett väl fungerande regelverk för att kunna åstadkomma detta.

### **3.3 Teoretisk utgångspunkt**

Teorin som kommer vara i fokus för denna uppsats är nationalidentitetsteorin som lanserades av Eytan Meyers som arbetar som forskare i internationella relationer vid Universitetet i Jerusalem.<sup>31</sup> Meyers har kartlagt olika teorier rörande migration och invandring och just nationalidentitetsteorin härstammar från historisk sociologi och/eller politisk sociologi. Detta gör att teorin är en kombination av såväl olika discipliner som olika forskares bidrag.

---

<sup>30</sup> O'Brennan, J. (2006)

<sup>31</sup> <http://us.macmillan.com/author/eytanmeyers>

Historiska aspekter får ett brett utrymme men även social tillhörighet och nationalidentitet är viktiga byggstenar. Teorin lägger kraft på historiska erfarenheter, kulturella skillnader och sociala konflikter som format historiska och nutida invandringspolicys.<sup>32</sup> Till skillnad från andra teorier sätter denna teori även externa situationsbaserade händelser i fokus. Alla länder har sin egen unika historia som format landets invandringspolitik mycket beroende på om den varit restriktiv eller offensiv.<sup>33</sup> Genom att använda denna teori kommer vissa länder att få större utrymme och genom att exemplifiera olika händelser kommer detta ge en ökad tyngd och förståelse åt uppsatsens ämne. Teorin bidrar till ökad förståelse för migrationsprocessen genom tre huvudsakliga punkter:

1. Den belyser de traditionella och kulturella aspekter som formar och skapar åsikter om migration. Alla stater påverkas, till viss utsträckning, av den historik och tradition ett samhälle formas kring.
2. Förklarar varför vissa länder föredrar permanent arbetskraft medan andra stater föredrar temporär arbetskraft. Beror till stor del på om länderna är "bosättningsländer" vilket innebär att de välkomnar invandrare eller om det är "etniska stater" som tenderar att inte vara lika välkomnande gentemot invandrad arbetskraft.
3. Omfattande ras, etniska och religiösa konflikter inom samhällen har stor effekt på attityder mellan den inhemska befolkningen och invandrare då detta kan påverka den demografiska och politiska balansen.<sup>34</sup>

*"The "national identity" approach explains variations in immigration and citizenship policies between countries of destination on the basis of their different conceptions of national identity or different characteristics."*<sup>35</sup>

Enligt detta synsätt är ett homogent samhälle ofta mindre tolerant mot olika etniciteter, till skillnad från ett heterogent samhälle. Ett jämförande exempel är USA kontra den europeiska kontinenten där USA är mer eller mindre uppbyggt av invandrare från olika länder och har en mängd nationaliteter och etniciteter samlade. Europa består av en mer samlad grupp både sett till nationaliteter och etniciteter, även om detta gradvis håller på att luckras upp allt mer. Av den anledningen skulle Europa vara mer hotad av heterogena folkgrupper som riskerar att

---

<sup>32</sup> Eytan Meyers, s.1247

<sup>33</sup> Eytan Meyers, s.1252

<sup>34</sup> Eytan Meyers, s.1255

<sup>35</sup> Eytan Meyers, s.1253-f

förstöra den unitära gemenskapen.<sup>36</sup> Vilket utmanas av de nya medlemsländerna då dessa har en annorlunda bakgrund än merparten av de ”gamla medlemstaterna”. Denna aspekt har varit minst sagt omdebatterad och tog ny fart i och med Turkiets ansökan till den europeiska unionen. Turkiet fick sin status som kandidatland år 1999, en status som fortfarande står fast då unionen kräver förändringar inom områden som mänskliga rättigheter, yttrandefrihet och religionsfrihet samt att Turkiet måste acceptera Cypern som medlemsland.<sup>37</sup>

*”/...major racial, ethnic and religious conflicts within a society influence the attitudes of the contending groups towards the composition of immigration, as it may alter the demographic and political balance between them.”<sup>38</sup>*

Den kritik som är mest omfattande mot teorin ifrågasätter varför olika länder vid samma tidpunkt anammade samma invandringspolicy. Detta kan ses som underligt då alla nationer är formade av sin egen unika historik och inte påverkas av varandra. Vilket realistiskt sett borde bidra till skillnader i hur man implementerar regler rörande invandring, även i länder som anses ha liknande bakgrund.<sup>39</sup> Invändningen mot detta argument är att även om alla länder är unika och har sin egen historiska bakgrund finns det ofta ett flertal gemensamma nämnare som gör man väljer liknande eller samma system. De postkommunistiska länderna delade innan 1989 till stor del samma styrelseskick, ekonomisk system och social struktur vilket är stora samhälleliga grundstenar som till hög grad påverkade deras val av policy. Dessutom är det inte ovanligt att geografiskt närliggande länder sneglar på sina grannar och tar efter system som verkar fungera bra i andra länder. Vilket förhoppningsvis ökar förståelsen för att länderna eventuellt skulle välja samma invandringspolicy.

#### **4. Metod**

För att bäst besvara frågeställningen har idéanalys med hjälp av idealtyper valts som metod för denna uppsats. Då syftet är att belysa de idéer som framkommit i plenumdebatter i Europaparlamentet och Haagprogrammet runt tiden för utvidgningen lämpar sig en idécentrerad metod väl. Vilket innebär att idéerna i sig är det centrala medan aktörerna eller vem som säger vad är irrelevant.<sup>40</sup> Enligt Ludvig Beckman, statsvetare från Stockholms

---

<sup>36</sup> Eytan Meyers, s.1254

<sup>37</sup> EU-upplysningen

<sup>38</sup> Eytan Meyers, s.1255

<sup>39</sup> Eytan Meyers, s.1255

<sup>40</sup> Bergström & Borélius, s.159-f

Universitet, avser idéanalys att vetenskapligt studera politiska texter. Detta kan göras genom en mängd olika tillvägagångssätt och det är inte ovanligt att olika tekniker används i en och samma analys. Denna uppsats kommer som skrivet ovan främst vara en idécentrerad studie där målet är att visa på idéer som uppkommit snarare än vilken aktör som ligger bakom idéerna.<sup>41</sup> Idealtyper bidrar till att kategorisera argumenten och passar uppsatsens deskriptiva syfte. Det finns flera olika sätt att genomföra en idéanalys men målet ligger på det deskriptiva stadiet vilket gör att verktygen som kan användas antingen är idealtyper eller dimensioner. Väljer man sig att använda idealtyper kan man dels skapa en eller flera egna idealtyper. Detta är ett tidsödande och komplicerat arbete då idealtypen måste vara noggrant konstruerad för att kunna användas som analysverktyg då den genomsyrar hela uppsatsen.<sup>42</sup>

Dessbättre finns det redan välutformade och användbara idealtyper som dels bidrar till att uppsatsen vilar på en starkare forskargrund dels ger högre reliabilitet och intersubjektivitet till uppsatsen. Helene Sjursens, forskare i Europakunskap från Oslo har konstruerat tre olika idealtyper av EU i utvidgningsprocessen samt förbundit dem med tre olika argument för att förenkla tolkningen och analysen av dessa.

1. Problemlösande institution- Utgår från pragmatiska argument där fokus ligger på nyttomaximering och rational choice teorin. Exempel på hur denna kan tillämpas är då EU kan verka för en mer gemensam syn som både gynnar medlemsländerna men även är ekonomiskt hållbar. Vilket skulle kunna vara att befrämja arbetslösheten runt om i Europa genom ökad arbetskraftsinvandring.
2. Värdebaserad gemenskap- Grunden består av etiska och politiska argument. ”Vi och dem” och skyldigheter till den kollektiva nyttan är grundbultar. Största frågeställningen under denna kategori är huruvida medlemsländerna behandlas lika i fråga om migration inom unionen? Frågan om det fortfarande finns en skiljelinje mellan de gamla och de nya medlemsländerna är vital.
3. En rättighetsbaserad post-nationell union- Bygger på moraliska argument ”rätt och fel”. Exempelvis frågeställningen om det är rätt att låta de nya medlemsländerna anpassa sig efter ett regelverk som de gamla medlemsländerna utvecklat.<sup>43</sup>

Det intressanta med Sjursens tre idealtyper är att spännvidden mellan den första och den tredje idealtypen rör sig från rationalism till mer normativt laddade frågor. Vilket i sin tur bidrar till en bred och omfattande tolkning och analys av de texter som kommer användas.

---

<sup>41</sup> Ludvig Beckman s.11-f

<sup>42</sup> Bergström & Borélius, s.159-f

<sup>43</sup> Sjursen, s.2-ff



Genom en tidigt utförd pilotstudie av metoden stod det tämligen klart att idealtyp två och tre var svårseparerade då de innehåller liknande kriterier. Båda typerna tar avstamp i moraliska ståndpunkter där etik och politiska argument är fundamentala delar vilket medverkade till valet att slå ihop dessa punkter till en gemensam idealtyp som fick namnet ”en post-nationell värdegrundad gemenskap”. Detta förenklar analysen och förtydligar undersökningen avsevärt samt bidrar till ökad överskådlighet mellan idealtyperna som på intet sätt förändrats utan endast slagits ihop.

Förhoppningen är att genom dessa idealtyper kunna knyta an till Haagprogrammet som är ett privilegerat åtagande som samtliga medlemsländer förbundit sig till. Programmet består av tio punkter där sex av dem direkt rör migrationspolitiska åtgärder vilka kommer vara i fokus för denna uppsats. Dessa punkter sammanfattar på ett konkret sätt de olika ärenden man inom unionen vill satsa på samt att det är legitimt då alla medlemsländer, såväl gamla som nya valt att ansluta sig till detta.

Med tanke på uppsatsens natur lämpar sig kvalitativa metoder bäst för att undersöka frågeställningen, vilket också är skälet till vald metod. Å andra sidan hade det även varit intressant att göra en innehållsanalys eller argumentationsanalys och genom ett analyschema skildra vanligt förekommande ord och argument. Genom en ”pro et contra” metod hade en distinktion mellan för- och motargument i debatten om de postkommunistiska ländernas migrationspolitik kunnat belysas. Att just den metoden valdes bort berodde till största del på att det genom plenumdebatter är mycket svårt att hitta tillräckligt många argument.<sup>44</sup>

#### **4.1 Material**

Utgångspunkten gällande material är som tidigare nämnts plenumdebatter rörande migrationspolitik i de postkommunistiska länderna kring 2004 och utvidgningen av unionen. Då man i debatter framförallt får olika nyanser av argumentation samt ett helt annat språk än vid exempelvis redigerade KOM- dokument är dessa intressanta och i många fall även färgstarka. Åsikter som ofta faller undan i den offentliga diskussionen kan på så vis synliggöras vilket gör debatterna till intressanta primärkällor. Att de dessutom är offentliga handlingar och tillgängliga för allmänheten är dessutom ytterligare en positiv faktor eftersom materialet därmed är relativt lätt att tillgå. Haagprogrammet kommer vara också vara en viktig källa då prioriteringar inom programmet till hög grad angriper de problem

---

<sup>44</sup> Bergström & Borélius, s.159-f

som uppsatsens kommer lyfta. Då aktörerna i debatterna är parlamentariker som är knutna till olika partigrupper bör frågan om partitillhörighetens betydelse lyftas upp men då uppsatsens syfte är att utreda de idéer som framkommit under en specifik tid är det i detta fall mindre intressant *vem* som formulerat dem.<sup>45</sup>

För att kunna analysera de bärande idéerna och koppla samman dem till problemformuleringen har akademiska forskningsartiklar varit av stor vikt. De primärkällor i form är böcker på ämnet är begränsade då det gäller den valda metoden även om det finns en hel del litteratur rörande EU och dess medlemsländer. Även publikationer från EU och framförallt kommissionen har legat till grund för mycket av den data som förekommer samt som redskap för att bena ut viktiga årtal och hur situationen i de olika länderna sett ut tidigare och ser ut idag.. Det ska även tilläggas att datamängden som diskuteras i uppsatsens olika delar är hämtad både från Eurostat, IOM (International migration organisation) och FN:s World Public Policy. Genom att använda olika källor som dessutom uppvisar samma siffror blir tillförlitligheten större och materialet mer användbart.

Beträffande källkritik är blandningen av olika källor ett av de starkaste argumenten för att visa på en variation av idéer och idébildningar. Plenumdebatter är, för det mesta, dynamiska och behöver ofta understrykas av annat material för att vara användbara samtidigt som åsikter som framkommer på detta sätt kan vara enormt effektiva. Debatterna tjänar samtidigt som en motsats till KOM-dokument som, utan att vara för kritiskt, kan tendera att bli onyanserade och framförallt ge ökad vikt till EU:s prestationer inom området.

## 4.2 Avgränsningar

Beträffande tidsaspekten kommer debatter från Europaparlamentet begränsas till tidpunkten kring och närliggande den första utvidgningen som innefattade åtta Central- och Östeuropeiska länder år 2004. Detta kriterium är mer eller mindre nödvändigt då det finns enorma mängder material från parlamentet där man i flera fall endast nämner aspekter rörande migration utan att egentligen diskutera frågan djupare. Detta är även en bidragande förklaring till varför Haagprogrammet, som tillkom år 2004 är passande gällande tidskriteriet för uppsatsen.

Frågan om födelsetal och fertilitetsnivåer som nämns i introduktionen till uppsatsen kommer inte behandlas i större utsträckning även om det är omöjligt att helt bortse från

---

<sup>45</sup> Ludvig Beckman, s.17

denna aspekt i analys och diskussionen då det är en viktig påverkande faktor för migrationen inom unionen.

### 4.3 Debatter

De debatter som används har som nämnts ovan varit debatter som tillkommit kring utvidgningen av unionen 2004. De tre debatter som valt ut för uppsatsen är de som både innehåller mest relevant information samt de som visar på spännvidden av idéer som uppkommit i plenum. Naturligtvis finns det mycket mer debatter men de flesta innehåller antingen liknande information eller bidrar inte alls till fakta som är av relevans för uppsatsen. För att förstå vilka debatter som använts kommer detta avsnitt ge en kort beskrivning av plenumdebatterna, vilka samtliga har lästs i sin helhet. Andra dokument som exempelvis de KOM-dokument som legat till grund för debatterna har även använts som en kompletterande källa.

**Plenumdebatt 1:** Från 040114. Denna debatt är mycket omfattande och behandlar en mängd olika frågor men det avsnitt som är av vikt för ämnet rör sig kring invandring, integration och sysselsättning. Ansvarigt utskott för sysselsättning och sociala frågor, Claude Moraes har i ett betänkande valt att diskutera EU:s åldrande befolkning och hur invandring kan bidra till att lösa problemet med minskad sysselsättning. För att detta ska vara möjligt krävs hårdare tag för att bekämpa diskriminering mot exempelvis etniska minoriteter samt att integrationen av människor som väljer att flytta till ett nytt land utvecklas. Som motpol i debatten som länge kretsar kring ett ”mer öppet EU” kommer frågan om begränsningar rörande invandring. En parlamentariker ställer frågan *”Hur många kan vi ta emot? Alla som vill komma?”* Andra menar att EU som står inför den största utvidgningen någonsin där Central- och Östeuropeiska länder snart blir medlemmar måste ha en mer öppen syn på invandring och integration då detta kommer vara till stor nytta för framförallt de nya medlemsländerna. Sammanfattningsvis består debatten av två huvudsakliga faktorer, de som vill ha en mer tillåtande och öppen integration och invandring samt de som ifrågasätter huruvida detta är möjligt. De nya medlemsländerna hamnar i fokus då de anses ha en annan historik bakgrund och framförallt förutsättningar som skiljer dem från de övriga medlemsländer. Detta leder till en diskussion om främlingsfientlighet och rasistiska inslag vilket vissa parlamentariker hävdar är en starkt drivande faktor för olika partigrupper och medlemsstater. I det stora hela bottnar främlingsfientlighetsaspekten i

frågan om makt där kärnpunkten är att man genom en generösare integration ger ökad makt till invandrare på bekostnad av den inhemska befolkningen.<sup>46</sup>

**Plenumdebatt 2:** 040310. Denna debatt behandlar mer specifikt utvidgningen av unionen där man diskuterar dels de länderna som är aktuella för inträde den 1 maj 2004 men även Bulgarien och Rumänien. Ett citat som är talande för de positiva röster som framförs inom debatten är: *"Länderna i Central- och Östeuropa har mycket snabbt skapat stabila demokratier och fungerande marknadssystem."* Att detta är ett historiskt ögonblick som är unikt i den europeiska unionen poängteras gång på gång och de nya medlemsländerna förväntas gagna såväl unionen i sin helhet som på nationell basis. De problem som är högst prioriterade på dagordningen rör hur väl de nya medlemsländerna ska kunna anpassa sig till de rådande regler som unionen bygger på samt den ökade brottsligheten och kriminaliteten inom EU. Då kritiken mellan de gamla medlemsländerna gentemot de nya varit mest förekommande lyfts även de nya medlemsländernas rätt att kritisera de gamla medlemsländerna. Något som inte är direkt vanligt förekommande under andra debatter. Frågeställningen väcks främst med tanke på de rasistiska vindar som dragit över unionen vilket ett flertal parlamentariker betonar vikten av att motarbeta då de även går hand i hand med kritiken gentemot de hårdare regler för arbetskraftsinvandring för de nya medlemsländerna. De ämnen som utan tvekan får mest uppmärksamhet i debatten är sysselsättningsfrågan, arbetslöshet och arbetsinvandring. Till detta kopplas jordbruket som är en av EU:s största och mest omfattande utgiftsposter samt det faktum att flera av de nya medlemsländerna är beroende av jordbruksstöd.

Beträffande Bulgarien och Rumäniens vara eller icke vara i unionen är den största komplikationen huruvida man ska bekämpa människosmuggling, korruption och framförallt brott mot de mänskliga rättigheterna, främst barns rättigheter. Något de båda länderna uppmuntras arbeta vidare med fram till anslutningen som beräknas till år 2007.

**Plenumdebatt 3:** 050607. Denna debatt är av stort intresse för uppsatsen då den cirka ett år efter utvidgningen uppmärksammar den lagliga och olagliga migrationen i unionen samt integrationen mellan medlemsländernas invånare. Den absolut viktigaste motsättningen är huruvida EU:s medlemsländer själva kan sätta tak för antal invandrare samtidigt som inre gränser för migration inte förekommer? Haagprogrammet hamnar i fokus då unionen genom

---

<sup>46</sup> Plenumdebatt 040114 Strasbourg

detta program ämnat skapa gemensamma och öppnare regler. Den ekonomiska invandringen som är viktig för samtliga medlemsländer är för vagt formulerad och gör dessutom åtskillnad på högutbildad och lågutbildad arbetskraft. Idéer om invandrares lika värde och vikten av att behandla alla utifrån samma regler är i början av debatten vägledande. Men efter hand svänger debatten och motargument mot en gemensam invandringspolitik framkommer från såväl olika parlamentariker som partitillhörigheter. Den negativa kritik som framförs är framförallt kopplad till så kallad *free-riding* av de gamla medlemsländernas välfärds- och socialsystem. Detta menar vissa, leder till främlingsfientlighet och spirande rasism vilket i vissa länder är allt mer omfattande. Samtidigt är kritiken mot ”fästning Europa” stark då en organiserad invandring är att föredra då detta leder till positiva aspekter för såväl mottagarlandet som avsändarlandet samt människorna som är involverade i processen.

#### 4.4 Haagprogrammet

År 2004 antogs det så kallade Haagprogrammet som syftar till att stärka frihet, säkerhet och rättvisa inom unionen. Detta program bygger till stor del på aspekter rörande migrationspolitiken inom unionen och är ett av de ramverk som samtliga medlemsländer förbundit sig att arbeta utefter. Programmet löper över flera år och bygger på tio prioriteringar. Utifrån ovanstående prioriteringar har sex punkter som direkt rör migrationspolitik och uppsatsens problem valts ut vilket således gör att fyra punkter försvinner. Dessa har valts bort på grund av att fokus främst vilat på säkerhetsaspekten snarare än migrationsaspekten. De sex punkter som kommer vara i fokus för analysen är:

1. **Förstärka de grundläggande rättigheterna och unionsmedborgarskapet**- Innebär i stora drag att unionen ska övervaka och minska rasism och främlingsfientlighet. Stärka kvinnors och barns rättigheter och bekämpa diskriminering av alla former. Samtliga medborgare inom unionen ska dessutom kunna nyttja fri rörlighet och rösträtt.
- 3 **En balanserad strategi avseende migration**- Bygger på en utarbetad plan för laglig och olaglig invandring. Bekämpning av människohandel samt väl avvägda planer för hur unionen ska hantera invandring från tredjeland och återvändning.
- 4 **Integrerad förvaltning av unionens yttre gränser**- För att kunna säkerställa en fri och väl fungerande rörlighet inom unionen krävs förstärkta åtgärder för unionens yttre gränser. Mer resurser till viseringspolitik och säkrare resehandlingar ska utvecklas vidare.

- 5 **Ett gemensamt asylförfarande-** Alla medlemsländer ska sträva efter en så effektiv och samstämd asylpolitik som möjligt. Den europeiska flyktingfonden ska tillskrivas ökat inflytande och ansvar.
- 6 **Maximering av invandringens positiva effekter-** Unionen vill främja integrationen mellan länderna och öka förståelsen för religiösa och kulturella skillnader, samt arbeta förebyggande för att minska utanförskap och isolering.
- 9 **Ett europeiskt område med verklig rättvisa-** Tillgång till rättsskydd, fungerande juridiska institutioner gällande lagstiftningen och förtroende mellan medlemsländerna.<sup>47</sup>

För att förtydliga fördelningen av Sjursens två idealtyper och de sex punkter från Haagprogrammet som kommer att användas följer en illustration nedan.

**Tabell 1. Tabell med idealtyper och Haagprogrammet före analysen**

	<b>Idealtyper</b>	Problemlösande institution	En post-nationell värdebaserad union
<b>Haagprogrammet</b>			
Förstärka de grundläggande rättigheterna			
En balanserad strategi avseende migration			
Integrerad förvaltning av unionens yttre gränser			
Ett gemensamt asylförfarande			
Maximering av invandringens positiva effekter			
Ett europeiskt område med verklig rättvisa			

<sup>47</sup> Europa.eu *Sammanfattning av EU lagstiftningen*. De övriga punkterna: 2.Kampen mot terrorism. 7.En rättvis balans mellan skydd av privatliv och säkerhetsaspekter i samband med utbyte av information. 8. Utarbetande av en strategi för att bekämpa den organiserade brottsligheten. 10. Delat ansvar och solidaritet

Denna indelning sker utifrån den relativt tydliga skillnaden på de två övergripande idealtyperna. De fyra punkter som faller under temat problemlösande institution har alla initialt samarbete och problemlösning mellan medlemsländerna gemensamt. Då det gäller att upprätta ett såväl gemensamt förfarande rörande migration men även hur den inomeuropeiska rörligheten ska skyddas utifrån icke-medlemsländer. Den andra idealtypen som är mer ideologiskt betingad gör att de punkter som hamnar under denna blir mer abstrakta. Men tanken med framförallt den översta punkten att förstärka de grundläggande rättigheterna och unionsmedborgarskapet handlar om att konstruera en gemensam värdegrund som sedan samtliga medlemsländer anpassar och ansluter sig till. Värdegrund är även enligt Helen Sjursen baserad på ”vi och dem” vilket inom unionen i vissa avseende betraktas som ett problem då samtliga länder bygger på lika rättigheter och skyldigheter som inte levs upp till. En ytterligare anledning till varför denna punkt landar under frågan om värderingar och gemenskap är att den i högsta grad är aktuell då det finns stora skillnader länderna emellan, speciellt då det kommer till migrationspolitik. Ett exempel på detta är det krångliga migrationsregelverket som i bästa fall kan anses vara vagt då det gäller strävan mot en gemensam policy. Vad beträffar den andra punkten där maximering av invandringens positiva aspekter behandlas är denna lättare att definiera och placera. På grund av nationernas olika regelverk gällande invandring och till vilken grad de aktivt arbetar för att implementera invandrare i samhället blir resultatet av de positiva effekterna därefter.

Sett till tänkbara scenarion är det naturligt att en del tänkbara svar på frågeställningen uppenbarar sig under uppsatsen gång. En av de på förhand potentiella idéer som består i att skillnaderna mellan länderna, såväl de nya som gamla medlemsländerna skulle vara stora och på så sätt påverka synen på ”vi och dem” i hög grad. Att den politiska positionering mellan vänster och höger skulle vara mer markant och bidra till uppenbara skillnader i idéer vilket också skulle genomsyra debatterna mer då Parlamentet består av olika partigrupper. Dessutom är den nationalistiska synen på EU och dess medborgare där man kan skönja rasistiska undertoner en av de idéer som på förhand förväntas få större utrymme. Vilket teorin sätter sin prägel på då den dels tar hänsyn till ländernas historiska erfarenheter och dels då den tillåter landspecifika faktorer. Genom Haagprogrammet blir det tydligare vad debatterna fokuserar på då de till stor del bygger på de formulerade punkterna och då dessa punkter kretsar kring begrepp som säkerhet, frihet och rättvisa. Att alla tre begrepp är omfattande gör att eventuella svar på frågeställningen blir mer eller mindre oändliga. Idéer är också något som kan förändras över tid vilket inte är speciellt ovanligt men bidrar till ytterligare svårigheter med att tidigt komma med prediceringar om resultatet.

## 5. Analys

För att kunna analysera de övergripande idéer som lades fram i plenumdebatterna kommer dessa placeras in i tabellen med idealtyperna som bygger på Sjursens teori. De kommer samtidigt kopplas samman med Haagprogrammet vilket kommer ge en indikation på vad debatten grundar sig i samtidigt som det hjälper till att sortera de olika uppfattningarna som framkommit. Då det tidvis är stor skillnad på idealtyperna är målet att hålla isär de olika idéerna genom att placera in dem i tabellen där de antingen uppfattas som problemlösande och gemensamt byggande av en mer homogen union eller i en post-nationell gemenskap där moral och värdegrunder är mer centralt.

För att systematiskt kunna undersöka idealtyperna inom ramen för denna uppsats och applicera de sex punkterna från Haagprogrammet på dessa kommer en genomgång av varje enskild dimension vara nödvändig. Haagprogrammets prioriteringar som är aktuella för denna uppsats är inte alltid enkla att klassificera till endast en av dimensionerna då de i vissa fall rör sig mellan de båda dimensionerna. Målet med att specifikt gå igenom varje dimension är också att på det sättet placera in de olika målen från Haagprogrammet samt att genom denna indelning visa på vilka idéer som framkommit under plenumdebatterna.

**5.1 EU som problemlösande institution** – Om man utgår från att EU:s största och viktigaste roll är att fungera som en problemlösande institution är det mest överhängande dilemman som rör:

- En balanserad strategi avseende migrationen
- Integrerad förvaltning av unionens inre och yttre gränser
- Ett gemensamt asylförfarande
- Maximering av invandringens positiva effekter

De fyra punkterna har en sak gemensamt och det är att se till unionens bästa snarare än enbart det enskilda landet. Exempel på detta är det gemensamma asylförfarandet som förväntas förenkla beslutsprocessen i samtliga länder, istället för att varje land ska utforma sin egen policy. Det försvårar inte bara systemet utan leder till att invandrare kan ansöka om asyl i olika länder och därigenom i praktiken få avslag i ett land med tillstånd i ett annat. Detta gör systemet ohållbart på sikt och ej förankrat i ett av EU:s fundamentala grundbultar vilket är ökat samarbete. Därutöver är det vare sig effektivt eller problemlösande då de länder som tar emot en hög andel immigranter eventuellt kommer uppleva ett ökat tryck som de egentligen inte klarar av. Konsekvenser av denna snedfördelning kan vara allt ifrån ökad arbetslöshet, dränering av produktiv befolkning och växande klyftor mellan länderna och befolkningen.



För att knyta an till teorin är utgångspunkten att länderna inom EU utformar sin individuella migrationspolicy på nationell nivå samtidigt som målet är att få de flesta länderna att anamma en gemensam invandringspolicy. Denna paradox är inte oförenlig men svårarbetad då de nya medlemsländerna som bekant utgår från en speciell historia och framförallt fortfarande får antas ligga efter de gamla medlemsländerna i vissa avseenden rörande migration. Dessutom har det skett ett skifte från att många nya medlemsländer främst ansågs vara avsändarländer till att de numera likväl är mottagarländer. Resultatet av både skiftet till mottagarland plus att EU-10 har mindre erfarenhet av migrationspolitik, framförallt den inom unionen, bidrar till en ännu större varians av olika policies. Det har aldrig betonats lika tydligt hur viktigt det är att EU som union använder en gemensam migrationspolitik. Någon som bara ökar i betydelse för att faktiskt både avlasta de nya medlemsländerna men även ge människor inom och utanför unionen en chans att faktiskt lära sig regelverket.<sup>48</sup>

Sett utifrån Rational choice teorin (RTC) är flera olika scenarion gångbara då nyttomaximering är det mest centrala för teorin. Om man dessutom ska föra ihop den teorin med nationalidentitetsteorin skulle länder utifrån sina egna speciella egenskaper göra det som är bäst för det enskilda landet. Som en påminnelse, liknar de postkommunistiska länderna varann i ett flertal avseende vilket gör att det går att analysera dem såväl endast var för sig likväl som att klumpa ihop dem. Kombinationen av dessa teorier gör att vissa länder hamnar specifikt i fokus gällande Haagprogrammets tre aspekter. För det första på grund av den obalans i antal migranter från länderna, vissa har enorma flöden både in och ut ur landet medan andra har en mer blygsam migration. För det andra leder den geografiska placeringen av länder nära unionens gränser till svårigheter då dessa länder ofta upplever ett ökat tryck från icke-europeiska medborgare. Även om det indirekt inte försvårar rörligheten mellan medlemsländerna bidrar det till en ökad osäkerhet för de europeiska invånarna vilket bland annat resulterar till ökad främlingsfientlighet, mer om detta följer. För det tredje försvårar detta arbetet att implementera en ny och gemensam asylpolicy då länderna upplever både positiva och negativa resultat av migration vilket ger alla olika utgångslägen.

Debatten i Plenum rörde sig främst till kontroversen av vad ökad invandring från de nya medlemsländerna kan innebära samt både positiva och negativa aspekter om hur EU som institution bör agera i frågan. En mycket viktig faktor som alltid är stort fokus gällande migrationspolitik berör arbetslösheten i unionen. Vissa teorier menar att invandring skulle vara negativt för den inhemska arbetslösheten i framförallt de gamla medlemsländerna men

---

<sup>48</sup> KOM (2004) 508 s. 18-f

enligt Europeiska kommissionen har arbetstillfällena ökat efter 2004. Även inom tillverkningsindustrin är efterfrågan av arbetskraft stabil vilket är positivt eftersom stor tillgång finns i de nya medlemsländerna. Det ska dessutom tilläggas att lönenivåerna inte heller sjunkit som befarat.<sup>49</sup> Ur ett RTC perspektiv är detta uppskattat då det inte finns belägg att den ekonomiska tillväxten sjunker, att arbetslösheten ökar eller att de gamla medlemsländerna får det sämre på bekostnad av de nya medlemsländernas utveckling. Som en av parlamentarikerna under den plenumdebatt samma år som utvidgningen förtydligade:

*”För det andra kan den fulla potentialen av invandringen och invandrarnas bidrag till den ekonomiska utvecklingen endast nås om invandrarna integreras fullständigt både på arbetsmarknaden och i samhället i allmänhet.”*<sup>50</sup>

Även för avsändarländerna är utvecklingskurvan positiv då man ser en sjunkande arbetslöshet, ökade andel jobbtillfällen, ökad arbetstillväxt och höjda löner. En av de negativa aspekterna är dock fortfarande det som brukar benämnas *brain drain* som inom vissa sektorer drabbar avsändarländerna hårt. Utan arbetskraft inom dessa sektorer, ofta tillverkningsindustrin och handel är det enda alternativet att importera arbetskraft, något som drabbat Polen i hög omfattning.<sup>51</sup>

Den andra huvudfrågan aktualiserade någon som ryms inom begreppet *EU som problemlösande institution* då man i plenum diskuterade nationella intressen kontra unionens intressen. Kritiken mot att unionens medlemmar fortfarande är oense i migrationsfrågan även gällande inomeuropeisk migration belystes och ifrågasattes starkt då gränserna inom unionen inte längre existerar.

*”Det är sant att varje medlemsstat har rätt att bestämma hur många invandrare man vill ta emot, men EU har inte längre några inre gränser.”*<sup>52</sup>

Samtidigt understryker citatet kontentan av problematiken. Så länge staterna har självbestämmanderätt i frågan om invandring kommer länderna att hantera denna på olika sätt. Den osäkerhet som tidigare nämndes när det gäller ökad invandring, främst från de nya

---

<sup>49</sup> Migration in an enlarged EU: A challenging solution (2009) s.16-f

<sup>50</sup> Plenumdebatt 040114

<sup>51</sup> Migration in an enlarged EU: A challenging solution (2009) s.18-f

<sup>52</sup> Plenumdebatt 050706

medlemsländerna till de gamla, används av olika partier som leder till en ökad rädsla för invandrare och därmed även i viss mån ökad främlingsfientlighet.<sup>53</sup>

Hur EU ska kunna verka som en problemlösande institution beträffande invandringspolitik och integrationspolitik är högst oklart då de flesta debattörer ansluter sig till vikten av en gemensam invandringspolicy. Dock utan att utveckla hur denna ska se ut eller i praktiken fungera. Vad som däremot är tydligt är att många partier ser Europa som en kontinent som måste lära sig hantera det strömmar av människor som vill ta sig in i unionen. Som en parlamentariker uttryckte sig:

*”Vi måste acceptera att Europa har blivit en invandringskontinent.”*<sup>54</sup>

Som motargument till den gemensamma invandringspolitiken höjs röster där integreringen och kontrollen av denna ifrågasätts. I Storbritannien har den omfattande invandringsökningen bidragit till att välfärdssystemet belastats samt att de kollektiva nyttigheter begränsats vilket lett till irritation och kritik mot systemet.

*”Över 130 000 människor från de östeuropeiska länderna invandrade till Förenade kungariket mellan maj och december 2004, tio gånger fler än enligt de högsta officiella prognoserna.”*<sup>55</sup>

Genom att knyta an till nationalidentitetsprincipen upplever vissa länder, som exempelvis Storbritannien gigantiska skillnader när det kommer till invandring. Samma år som utvidgningen skedde registrerades över 130 000 invandrare och då är mörkertalet stort. Naturligtvis ställer det frågan om regleringar, hårdare gränskontroller och restriktioner även inom unionen gällande migrationspolitik på sin spets. Samtidigt är det viktigt att inte glömma bort de människor som emigrerar, vilka de är och varför de söker sig till ett annat land. Polen tas upp som ett exempel på dessa länder då endast cirka 5000 av de 50 000 boende i Bryssel arbetar lagligt i landet.<sup>56</sup>

Dessutom har ett relativt nytt fenomen uppstått i takt med utvidgningen och dess utveckling nämligen ”youth drain”. ”Youth drain” betyder att de unga människorna i allt högre utsträckning lämnar hemlandet vilket på sikt kan leda till bland annat ”brain drain”. Problemet är som störst i framförallt Bulgarien och Rumänien som är de nyaste

---

<sup>53</sup> Plenumdebatt 050706

<sup>54</sup> Plenumdebatt 050706

<sup>55</sup> Plenumdebatt 050706

<sup>56</sup> Plenumdebatt 050706

medlemsländerna från de östra delarna av Europa. Även om det är svårt att beräkna exakt hur många människor som kommer emigrera är detta tillräckligt alarmerande för kommande utveckling och generationer i de nya medlemsländerna.<sup>57</sup>

Samtidigt beräknas två tredjedelar av migrationen från de nya medlemsländerna vara temporär och såvida den ekonomiska och sociala utvecklingen fortsätter kommer stor del av de utflyttade återvända till sina hemländer på sikt. Detta styrks av det faktum att människor över en viss ålder tenderar att vilja stanna eller återvända till sina hemländer samt att familjeband ofta blir viktigare när människor skaffar barn. Detta gör att ett flertal av de som väljer att emigrera idag, vilket till största del är de yngre och välutbildade människor kommer att återvända till sina hemländer tillsammans med den kunskap de skaffat sig. Så det som en gång varit youth drain nu återkommer som brain gain till de nyare medlemsländerna.<sup>58</sup>

Kontentan av ovanstående resonemang är att utvecklingen på kort sikt kan se bekymmersfull ut medan den på längre sikt planar ut och till och med kan leda till ökade positiva influenser för såväl de nya medlemsländerna som de äldre. Så den protektionistiska migrationspolitik som ett flertal länder i Europa anammat kan på sikt vara rent förödande för tillväxt, utveckling och framförallt välbefindandet för den europeiska unionen.

*” Det betänkande som vi nu diskuterar innehåller en förteckning över utopiska åsikter som, precis som alla andra utopiska åsikter, kommer att visa sig ogenomförbara i praktiken. Till att börja med är migrationsflödena inte, som föredraganden säger, en oundviklig verklighet. Bara för att han och hans politiska allierade vill ha invandringen är den inte en ofrånkomlig katastrof. Tvärtom har medlemsstaterna tills vidare fortfarande rätt att själva avgöra vem som kommer in i landet och på vilka villkor. Det faktum att de flesta regeringar är extremt slarviga med att tillämpa sin egen invandrings- och integrationslagstiftning innebär inte heller att befolkningen är överens med dem. Det finns till exempel absolut ingen folklig demokratisk majoritet för att utländska medborgare skall ha rösträtt eller för nya invandringsvågor, vilket påstås i betänkandet.”*<sup>59</sup>

Ovanstående citat belyser ett av de problem som den europeiska unionen på senare år sett allt mer inom ramen för migrationspolitiken, vilket är det ökade inslaget av främlingsfientlighet och nationalistiska vindar. Detta leder diskussionen vidare till Sjursens andra definition av EU, nämligen den som benämns som värdegrundad gemenskap.

---

<sup>57</sup> Migration Trends in an enlarged EU, s.39-ff

<sup>58</sup> Migration Trends in an enlarged EU, s.67-f

<sup>59</sup> Plenumdebatt 040114

**5.2 EU som post-nationell värdegrundad gemenskap-** Denna bygger på politiska och etiska argument och fokuserar framförallt på frågan om ”vi” och ”dem”. De relevanta punkterna från Haagprogrammet i denna dimension är framförallt:

- Förstärka de grundläggande rättigheterna och unionsmedborgarskapet
- Et europeiskt område med verklig rättvisa

I en fungerande integrerad union borde ”vi” och ”dem” vara begrepp som inte har någon större betydelse då alla medlemsländer har samma rättigheter och skyldigheter. Men som ett citat från en plenumdebatt förtydligar:

*”Invandring, integration och asyl är fortfarande tabuförklarade frågor, särskilt i de gamla medlemsstaterna.”<sup>60</sup>*

I migrationspolitiken är samma skyldigheter och rättigheter aningen utmanövrerat i förmån för ländernas enskilda rätt att tillämpa olika aspekter som rör migration vilket migrationsregelverket är ett bra bevis på. Regelverket är formulerat som ett gemensamt tillvägagångssätt som samtidigt innehåller olika val för det enskilda landet. Det är inte bara ett relativt krångligt tillvägagångssätt utan dessutom diskriminerande i vissa avseenden då man skiljer på nya och gamla medlemsländer. Är diskussionen om en värdegrundad gemenskap ens rimlig att tala om i ett politiskt klimat som fortfarande, sex år efter utvidgningen 2004, innefattar dessa skillnader? Detta är en av nyckelfrågorna när det kommer till skillnader mellan de postkommunistiska länderna och de etablerade, äldre medlemsländerna i unionen. Även om den offentliga bilden av EU är en samlad union är skillnaderna fortfarande gigantiska. Den europeiska unionen bygger på starka värden men i ett citat från parlamentsdebatter samma år som utvidgningen blir olikheterna mellan de nya medlemsländerna och de gamla tydligt utkristalliserade:

*”Alternativet – och vi måste berätta detta för människor – skulle vara fortsatt brist på frihet, fortsatta totalitära regimer. Därför borde vi vara glada och tacksamma över att länderna i Centraleuropa – och givetvis även Cypern och Malta – på olika villkor går med i vår union av värderingar som bygger på mänskliga rättigheter, demokrati, rättsstatsprincipen och marknadsekonomi. Vi hälsar länderna i Centraleuropa, liksom Malta och Cypern varmt välkomna.”<sup>61</sup>*

---

<sup>60</sup> Plenumdebatt 050706

<sup>61</sup> Plenumdebatt 040310

Med utgångspunkt i att EU är en värdegrundad gemenskap är en fråga befogad, gäller samma regler för alla länder? Även om man inom EU försökt anamma en gemensam policy där alla länder ska ha samma regler och lagar är detta omtvistat när det kommer till migrationspolitik. Ofta har de ”gamla” länderna valt en mer restriktiv linje i förhållande till de nya medlemsstaterna när det kommer till invandring. Den förväntade ökning av invandring från öst till väst man hade kunnat förutspå efter utvidgningen 2004 visade sig inte bli verklighet. Från 1989 fram till 2005 hade omkring 1 procent av de postkommunistiska ländernas befolkning emigrerat vilket givetvis påverkades av de strikta migrationsrestriktioner från övriga medlemsländer.<sup>62</sup>

Just debatten om illegal invandring är både mer aktuell än någonsin samtidigt som den är kontroversiell i ett flertal avseenden.

*”De accepterar utan problem att invandrarnas arbetskraft utnyttjas, särskilt inom arbeten som européerna har övergett, och ser dem samtidigt som en lösning på det demografiska problemet. Men de säger ingenting om att erkänna deras politiska rättigheter. En lika omoralisk hållning har de som med opportunistiska och passande ståndpunkter och metoder ger näring åt främlingsfientligheten och rasismen i Europa, i en strävan efter att resa nya Berlinmurar i människors sinnen och samveten.”<sup>63</sup>*

Citatet är hämtat från en parlamentariker som aktualiserar både frågan om illegal invandring och den främlingsfientlighet som sveper över Europa. Den illegala invandringen är ett stort bekymmer inom unionen och något som blivit allt allvarligare är den ökade andelen människosmuggling. Med nationalidentitetsteorin i fokus finns det några länder som blir specifikt uppmärksammade inom detta ämnet. De nya medlemsländernas geografiska lägen öppnar nya vägar för människosmugglare. Dels ”migrationskorridoren” som löper genom Ukraina, Slovakien och Tjeckien och dels ”the balkan route” som utgår från Turkiet, genom sydöstra Europa till EU. Detta har resulterat i att många länder som i första hand ses som transferrländer och inte primärt är mottagarländer får ta emot en ökad andel illegala invandrare. På senare tid har detta förändrats i takt med att människosmugglingen också ändrat karaktär. Istället för att smugla stora grupper av människor över gränserna har tillvägagångssättet svängt gentemot att smugla färre personer och via de officiella kanalerna med hjälp av förfalskade papper.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Boeri & Brücker s.636-f

<sup>63</sup> Plenumdebatt 040114

<sup>64</sup> Michael Jandl, s.299-305

Ett fåtal av de postkommunistiska länderna har ändå lyckats stävja utvecklingen av människosmuggling men mörkertalet är stort och det är svårt att veta hur många som egentligen korsar gränserna. I Tjeckien har människosmugglingen minskat i takt med att allt fler blivit påkomna när de försökt ta sig över gränsen i privata fordon. I Polen är utvecklingen liknande den i Tjeckien med den skillnaden att förfalskade dokument ökar i allt större utsträckning. För att effektivisera kontrollen av fordon har man inom EU blivit allt strängare vid gränskontrollerna och utför mycket mer detaljerade genomgångar av fordon. I Ungern har myndigheterna lyckats lokalisera de vanligast förekommande vägarna illegala invandrare nyttjar och tack vare detta minskat den illegala invandringen.<sup>65</sup> Även om man i de nya medlemsländerna försöker stävja den skrämmande utvecklingen är det inte svårt att inse att faktorer som denna bidrar till främlingsfientliga idéer och framförallt protektionism i de äldre medlemsländerna. Den illegala invandringen är inte bara kostsam utan drabbar dessutom ofta de länder som är belägna vid EU:s gränser, alltså även de nya medlemsländerna i öst. Detta leder till att reglerna kring migration skärpts inom unionen, exempelvis genom hårdare gränskontroller, kortare längd på arbetstillstånd och minskad tillgång till socialförsäkringssystem. Följden blir att vissa länder sluter sina gränser allt mer vilket leder till att människor söker sig till andra, ofta närliggande länder. När även grannländerna känner av negativa effekter med invandring kommer även dessa att minska sin invandringskvot och på så sätt blir hela unionen mer restriktiv till migration.<sup>66</sup> Konsekvenserna av denna ”följa John” liknande utveckling leder till den andra aspekten som diskuterats inom ramen för denna dimension, främlingsfientlighet. Ytterligare ett citat från debatter ifrån parlamentet belyser idéer och åsikter där värdegrunder ifrågasätts.

*”Invandrare är sammanfattningsvis nödvändiga, men hur många kan vi ta emot? Alla som vill komma? Det tror jag är omöjligt. Då skulle vi överföra problemen i de länder som invandrarna försöker lämna till ett antal medlemsstater.”<sup>67</sup>*

Ett intressant tillägg i denna uppsats är vad det europeiska folket egentligen tycker i frågan. I Eurobarometer<sup>68</sup> från 2009 där den europeiska befolkningen tillfrågas om utvidgningen står det klart att det råder motsättningar mot utvidgningen även från befolkningens sida. Omkring

---

<sup>65</sup> Michael Jandl, s.308

<sup>66</sup> Boeri & Brücker, s.631-ff

<sup>67</sup> Plenumdebatt 040114

<sup>68</sup> Eurobarometer bestod av 27 000 svarspersoner genom ett slumpmässigt urval. De svarande var från 15 år och uppåt och fördelningen var 1000 intervjuer per land.

två tredjedelar av de tillfrågade tyckte att unionen hade blivit svårare att administrera sedan utvidgningen. 56 procent ansåg att antalet jobb minskat i respektive land. Nästan lika många tyckte att de nya medlemsländernas kulturella skillnader orsakade problem och precis hälften av alla tillfrågade ansåg att känslan av osäkerhet var högre sedan utvidgningen.<sup>69</sup> Genom den striktare lagstiftningen från vissa medlemsländer finns det vissa tendenser som pekar på en ökad främlingsfientlig inställning i vissa länder, exempelvis i Nederländerna där det nationalistiska partiet PvdV allt mer inflytande.<sup>70</sup>

Argumentationen ovan reser frågan om huruvida EU är en värdegrundad gemenskap med lika rättigheter och skyldigheter för samtliga länder och medborgare och allt fler aspekter visar att så tyvärr inte är fallet. Signifikanta skillnader mellan de postkommunistiska länderna och de gamla medlemsländerna framträder såväl i debatter i plenum som i artiklar och KOM-dokument. ”Vi” och ”dem” som begrepp är, om inte här för att stanna verkligen etablerade. Detta avspeglas även om man ser till genusfördelningen från de nya medlemsländerna. Det råder en ökad feminisering av andelen migranter, även om majoriteten fortfarande består av män. Kvinnor och mäns anledningar till att emigrera skiljer sig väsentligt åt och framförallt har olika länder olika huvudanledningar för att flytta. I Tjeckien och Rumänien är familjemotivet en stark bidragande orsak. I Bulgarien, Slovakien och Ungern är ekonomiska faktorer en viktigare drivkraft, anledningen kan bara spekuleras i men att kvinnor i dessa länder främst är verksamma inom vissa områden kan spela roll, samt utbildningsnivå och ålder. Överlag ska skillnaden gällande migration mellan män och kvinnor behandlas med en viss försiktighet. Vissa trender är fastslagna medan andra fortfarande behöver utvecklas och studeras vidare. I många fall är skillnaden betydligt mindre eller till och med obefintlig när man jämför de olika könen.<sup>71</sup>

Beträffande teorin om nationalidentitet är ett av de länder som visat på signifikanta skillnader jämfört med andra länder inom EU-10 Polen. Landet har förvisso fler manliga migranter och den yngre befolkningen tenderar i högre grad emigrera än den äldre men när det kommer till arbetsstatus sticker Polen ut från den generella tendensen. Arbetslösa polacker är signifikant mer intresserade att emigrera och varken civiltillstånd eller utbildningsnivå är viktiga variabler i deras fall jämfört med andra postkommunistiska länder.<sup>72</sup> En viktig faktor som gör att Polen är omskrivet är landets befolkningens mängd som är strax över 38 miljoner,

---

<sup>69</sup> Migration trends in an enlarged Europe 2009, s.9-ff

<sup>70</sup> Swedenabroad: [http://www.swedenabroad.com/Page\\_\\_\\_\\_\\_25611.aspx](http://www.swedenabroad.com/Page_____25611.aspx)

<sup>71</sup> Migration Trends in an enlarged EU, s.39-ff

<sup>72</sup> Migration Trends in an enlarged EU, s.39-ff



detta gör att migrationsstatistiken procentuellt sett blir mycket mer omfattande jämfört med mindre länder i unionen.<sup>73</sup>

Det mest lyckade exemplet på ett land från EU8 som lyckats både implementera en hög standard i jämförelse med de gamla medlemsländerna samt hålla sin migrationsnivå i balans är Tjeckien. Av de nya medlemsländerna är Tjeckien mer eller mindre det enda landet som har ett högt inflöde av människor samtidigt som emigrationen är relativt låg vilket gör landet unikt i detta avseende.<sup>74</sup>

### **5.3 Sammanfattning av de två dimensionerna**

Utifrån de två idealtyperna och Haagprogrammets sex punkter framkommer en mängd idéer där majoritet av dessa hamnar i den första idealtypen, EU som problemlösande institution. Detta till stor del på grund av den ojämnlighet som fortfarande råder inom unionen och hur man ska komma till rätta med nuvarande migrationsflöden. Medlemsländernas upplevelser av migration både från och till det egna landet påverkar den inhemska migrationspolitiken vilket på ett mycket tydligt sätt även påverkar EU:s gemensamma politik. Detta leder till att idéerna som framkommer i debatten rör sig kring invandringens för- och nackdelar, påverkan på arbetslösheten som är hög i många medlemsländer samt brain drain och indirekt även youth drain.

Skillnaderna länderna emellan är också tätt sammanbundet med den andra dimensionen där EU som värdegrundad gemenskap baseras till stor del på frågan om ”vi och dem”. Då regelverket inte är applicerbart på samtliga länder leder det till konsekvenser som påverkar hela unionen exempelvis den ökade illegala invandringen, människohandel, och trafficking. Vilket på sikt även påverkar nationerna såväl individuellt som ur ett större perspektiv då främlingsfientlighet ofta blir en effekt av ovanstående problem, något som har eskalerat i flera länder. Summerar man idealtyperna med Haagprogrammets punkter blir kontentan och den gemensamma paradoxen att de idéer som uppkommit under de debatter som studerats främst kretsar kring unionens gemensamma bästa samt rättvisa länderna emellan. Alltså samarbete gentemot individuellt bestämmande.

---

<sup>73</sup> [www.swedenabroad.com](http://www.swedenabroad.com)

<sup>74</sup> Paweł Kaczmarczyk and Marek Okólski, s.14.ff

## 6. Resultat

**Tabell 2. Analys av idealtyper och Haagprogrammet**

	<b>Idealtyper</b>	Problemlösande institution	En post-nationell värdebaserad union
<b>Haagprogrammet</b>			
Förstärka de grundläggande rättigheterna			X
En balanserad strategi avseende migration		X	
Integrerad förvaltning av unionens yttre gränser		X	
Ett gemensamt asylförfarande		X	
Maximering av invandringens positiva effekter		X	
Ett europeiskt område med verklig rättvisa			X

Tabellen som från början var tom och endast bestod av idealtyperna har nu fyllts med dels de olika punkterna från Haagprogrammet samt med de idéer som uppkommit. Teorin som valts för uppsatsen, nationalidentitetsteorin, genomsyrar debatterna och framförallt då vissa redan etablerade medlemsländer framhåller skillnader mellan dem själva och de nya medlemsländerna som ett av problemen med utvidgningen. Att skillnaderna länderna emellan skulle vara så omfattande att migrationspolitiken inte kan implementeras så som den är utformad idag och att de nya medlemsländerna kommer dra nytta av den ökade rörligheten som medlemskap i unionen erbjuder är föga förvånande.

Dessutom kan teorin vara behjälplig då de kommer till synen på permanent eller temporär arbetskraft då denna skiljer sig markant mellan de olika länderna, inte minst beroende på utifall arbetskraften är högutbildad eller lågutbildad. De allra flesta länder inom unionen välkomnar högutbildade personer då detta gynnar landet och dess tillväxt och då ses integrationen snarare som något positivt än sett som ett hinder. Dessutom tenderar de etablerade medlemsländerna att ta emot invandring främst från vissa specifika länder vilket

beror på en mängd olika aspekter. Exempelvis familjeåterföreningar, geografisk närhet, språklig tillgänglighet och migrationstradition.

Utifrån uppsatsen två idealtyper och Haagprogrammet kan olika slutsatser dras om vilka idéer som var bärande inför EU:s största utvidgning. Utifrån två kritiska punkter berörs för det första frågan om vad som är unionens bästa och för det andra värdegrunden inom unionen. Den initiala utgångspunkten har hela tiden kretsat kring hur man inom unionen ska kunna hitta en gemensam migrationspolitik som alla länder kan ansluta sig till. Det är den överhängande frågan under debatterna och även det största problemet för EU som i detta avseende gett varje medlemsland självbestämmanderätt. Hur denna policy ska utformas och fungera är mer oklart då det finns stor spännvidd mellan länderna och framförallt inom de olika partigrupperna i plenum. Denna aspekt påverkas kraftigt av de nationalistiska strömningar som blivit allt starkare i flera europeiska länder vilket ger upphov till en mer restriktiv eller invandrarfientlig politik. Dock pågår det parallellt en ekonomisk tillväxt där allt fler får de bättre, minskat arbetslöshet och ökat omhändertagande av resurser. Något som tyder på att den europeiska unionen inte drabbats av den fruktade arbetslöshet och minskade välfärd som var en av farhågorna inför utvidgningen 2004.

Det som påverkar de nya medlemsländerna på ett negativt sätt är det som kallas ”youth drain” där unga människor väljer att flytta till andra europeiska länder. Samtidigt som denna utveckling bevisligen kan vara positivt på lång sikt då allt fler flyttar tillbaka till sina ursprungsländer.

Beträffande den andra idealtypen som lyfter frågan om rättvisa mellan medlemsländerna framstår en indikator som den mest intressanta då man studerar idéer från debatter och KOM-dokument, nämligen den illegala invandringen. Före utvidgningen år 2004 var detta tillsammans med den gemensamma invandringspolicyn den mest infekterade frågan då de nya medlemsländerna onekligen ”öppnade dörren” till de östra delarna av Europa, Mellanöstern, Asien och Afrika. Eftersom unionen tidigare brottats med problem gällande illegal invandring främst via Italien och Spanien vars kustrensor setts som vägen in till Europa var oron befogad. Följderna med illegal invandring är dessutom mycket allvarliga, ekonomiskt kostsamma och framförallt kriminella i flera avseenden då människohandeln, prostitution och ökad kriminalitet ökar i omfattning. I och med detta hamnar dessutom genusfrågan på agendan då allt fler kvinnor utnyttjas på grund av den kriminella verksamheten. Samtidigt är unionen en bra utgångspunkt om man vill stävja den pågående utvecklingen då arbete över landsgränser mer eller mindre är ett måste för att komma till rätta med problematiken. En annan positiv faktor är att problemen också lett till ökad uppmärksamhet i unionen och

framförallt vissa länder, såsom de postkommunistiska men även länder som drabbas av ett ökat inflöde av människor.

## 7. Diskussion

Så varför är idéer som framkommit under den största utvidgningsprocessen av unionen relevanta att diskutera för oss idag? Det primära skälet är att det är lättare att förstå beslutsfattare både på överstatlig nivå men även de nationella beslut som fattats. År 2010, sex år senare består den europeiska unionen av 27 medlemsländer varav tio av dessa är från Östeuropa. Fortfarande diskuteras unionen i form av de gamla medlemsländerna eller EU-15 och de nyare länderna, EU-8 (östeuropeiska länderna från utvidgningen 2004) eller EU-2 (Bulgarien och Rumänien). Vad beträffar vidare expansion är Turkiets vara eller icke vara en av de mest relevanta frågorna för unionen att bearbeta. Vilka lärdomar kan då dras från tidigare utvidgningar rörande migrationspolitik? Statistik och forskning visar på från 2004 och 2007 är framförallt att invandringen till de gamla medlemsländerna från EU-8 och EU-2 länderna har ökat, samtidigt som den medverkat till en ojämn fördelning av migranter till olika länder inom unionen. Vissa länder, exempelvis Storbritannien och Irland står ensamma för att ta emot 70 procent av invandrare från EU-8, som till stor del beror på språket då många studerat engelska vilket också lett till en mer restriktiv invandringspolitik från Storbritannien sida.<sup>75</sup>

En av de effekter som utvidgningen lett till för migranter från de postkommunistiska länderna och som också varit något unionen aktivt stävat efter är högre arbetsdeltagande och minskad arbetslöshet. Samtidigt bör de tilläggas att stor del av de som innefattas av denna statistik hamnat inom låg- till mediumkvalificerade yrken även fast majoriteten har medel- till hög utbildningsnivå.<sup>76</sup> Av de länder som öppnade upp sina arbetsmarknader i samband med den första utvidgningen ser man ingen minskning gällande efterfrågan på arbetskraft, undantaget är Irland. Dessutom har den ökade invandringen inte lett till några bakslag på vare sig lönenivåer eller välfärdssystemet vilket många fruktade.<sup>77</sup>

EU som institution leder onekligen till en ökad interdependens länderna emellan vilket också gör att sidoeffekter till invandringsproblematiken i ett land avspeglas i ett annat. Ett flertal av medlemsländerna brottas dessutom med extremt låga födelsetal vilket på sikt kan få långgående negativa konsekvenser, speciellt för de länder som samtidigt lider av emigration exempelvis de nya medlemsländerna. Enligt beräkningar förväntas EU:s befolkning minska

---

<sup>75</sup> Kahanec, Zaiceva, Zimmermann, s.7

<sup>76</sup> Kahanec, Zaiceva, Zimmermann, s.17

<sup>77</sup> Kahanec, Zaiceva, Zimmermann, s.24-ff

med 50 miljoner människor fram till år 2050<sup>78</sup> om man utesluter migration. Detta är ytterligare en fråga som i hög grad drabbat de postkommunistiska länderna då deras födelsetal är lägst i Europa.<sup>79</sup>

Samtidigt är utvecklingen en del av moderniseringen och de nya medlemsländernas frigörelse, kvinnors ökade ställning i samhället och nya prioriteringar. Utbildning och karriär blir allt viktigare samtidigt plus att unionsmedlemskapet öppnat dörrar som möjliggör detta på ett helt annat sätt än tidigare.<sup>80</sup> Samtidigt är det viktigt att poängtera att kvinnor i många av Europas länder inte har möjlighet att vare sig flytta eller studera. Fattigdomen är fortfarande utbredd i många länder och det finns stora regionala skillnader som omöjliggör detta.

I dagsläget präglas den Europeiska unionen av osäkerhet och det finansiella läget är oroligare än på länge. Greklands budgetunderskott hotar hela unionens finansiella system och euron har fallit kraftigt. Ett gigantiskt räddningspaket från övriga länder har hindrat landet från konkurrs vilket inte endast drabbar Grekland. Övriga medlemsländer, framförallt Tyskland, som är en av de största aktörerna på grund av sin storlek och därmed sitt inflytande har bidragit med ett räddningspaket på 77 miljarder svenska kronor. Medel som gör att de nya medlemsländerna blir lidande då deras redan lidande ekonomi blir än värre.<sup>81</sup> Situationen är ytterligare ett bevis på att länderna inom unionen både är enskilda spelare men samtidigt del av ett överstatligt arrangemang som leder till att alla får ta del av både positiva såväl som negativa konsekvenser av enskilda länders handlande. Tyvärr blir effekterna av denna åtstramning ofta en ökad skeptism mot EU som institution och i flera länder, bland annat Storbritannien ser man en ökad majoritet EU skeptiker växa fram. Något som blivit tydligt under den brittiska valkampanjen.<sup>82</sup>

De idéer som framkommit under den första utvidgningen av unionen förklarar till viss del de implikationer som unionen ständigt brottas med när det gäller migrationspolitik. Genom en ökad förståelse för dessa idéer blir det också lättare att inse varför utvecklingen vi ser i dagens EU ser ut som den gör. De två stora teman som uppsatsen bygger på, problemlösande institution och värdegrundad gemenskap är fortfarande under uppbyggnad och förhoppningsvis kommer dessa blir all mer integrerade i framtiden. Det är först då de sex punkterna från Haagprogrammet har en verklig chans att fungera och bli en del av EU:s gemensamma migrationspolicy.

---

<sup>78</sup> COM (2005)780

<sup>79</sup> Bradatan, Christina and Firebaugh, Glenn, s.179-182

<sup>80</sup> Migration Trends in an enlarged EU, s.39-ff

<sup>81</sup> Göteborgsposten 8/5 2010

<sup>82</sup> Göteborgsposten 7/5 2010

## 8. Referenslista

- Albi, A. (2005). *EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Beckman, Ludvig (2005) Grundbok i idéanalys : det kritiska studiet av politiska texter och idéer. Santérus Förlag
- Bergström, Göran & Boréus Kristina (2005) Textens mening och makt : metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys. Studentlitteratur AB
- Bradatan, Christina & Firebaugh, Glenn (2007) History, population policies and fertility decline in eastern Europe: A case study, s. 179-188 *Journal of family history*, Vol. 32 No.2
- Boeri, Tito & Brücker, Herbert (2005) Why are europeans so tough on migrants? *Economic Policy* Vol.4 Issue 44 (**629-703**)
- Demeny, Paul (2003) Population Policy Dilemmas in Europe at the Dawn of the Twenty-First Century, s.4-22 *Population and development review*, Vol.29 Issue.1
- Eytan Meyers (2002) Theories of International Immigration Policy-A Comparative Analysis, s.1246-1269 *International Migration Review*, Vol. 34, No. 4.
- Göteborgs-Posten (2010)
- Herm, Anne (2008) Recent migration trends: citizens of EU-27 Member States become ever more mobile while EU remains attractive to non-EU citizens. Statistics in focus. Eurostat estimates
- Ivan, Diana, Johansson, Annika, Jukka, Angier & Wieland, Ulrich (2008) Europé in figures. Eurostat Yearbook 2009. European Commission
- Jandl, Michael (2007) Irregular migration, human smuggling, and the Eastern enlargement of the European Union. Vol.41, No.2 (291-315)
- Kaczmarczyk, Pawel & Okólski, Marek (2005) International migration in central and eastern Europe-Current and future trends. United Nations expert group meeting on international migration and development. Department of economic and social affairs. New York
- Kahanec, Martin, Zaiceva, Anzelika & Zimmermann, Klaus F. (2009) Lessons from migration after EU enlargement. Discussion Paper No. 4230. The Institute for the Study of Labor

- Krieger, Hubert (2004) Migration trends in an enlarged Europe. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions
- KOM (2003) 675
- KOM (2004) 508
- KOM (2005) 389
- KOM (2005) 780
- O'Brennan, J. (2006). *The Eastern Enlargement of the European Union*. New York: Routledge.
- Sjörsén Helene (2006) Questioning EU Enlargement: Europe in Search of Identity. Routledge
- Weiner, Myron (2001) Political demography, demographic engineering/ by Myron Weiner and Michael S. Teitelbaum. New York: Berghahn Books
- Westberg, J. (2006). *Integration som problemlösning: En introduction till teorier om europeisk integration*. Mölnlycke: SNS Förlag.

#### Elektroniska källor:

- URL [www.eu-upplysningen.se](http://www.eu-upplysningen.se)
- URL [www.europa.eu](http://www.europa.eu) *Sammanfattning av EU lagstiftningen*
- URL <http://us.macmillan.com/author/eytanmeyers>
- URL [www.swedenabroad.com](http://www.swedenabroad.com)
- URL <http://www.sr.se/ekot/artikel.asp?artikel=423974>

#### Plenumdebatter från Europaparlamentet:

1. 040114
2. 040310
3. 050706

